

新政策金融機関の設立

— 政策金融改革と政府系金融機関の再編 —

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 560 (2007. 2. 1.)

はじめに

I 政策金融改革の経緯

- 1 政策金融改革の位置づけ
- 2 政策金融の業務範囲と組織再編
- 3 制度設計と法案骨子

II 政策金融公庫の設立

- 1 業務範囲と貸付金の規模
- 2 組織のあり方
- 3 公益性と採算

III 公営公庫の廃止とその後継組織

- 1 後継組織設立の可否と業務範囲
- 2 多額の引当金と新旧勘定の分離

IV 政策投資銀と商工中金の民営化

- 1 移行期間のあり方
- 2 業務のあり方と株式の扱い
- 3 政府出資の準備金化（商工中金）

おわりに

第 164 回国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号）に基づいて、平成 20 年度から、政策金融改革が実施される。この改革によって、政策金融機能が大幅に絞り込まれ、政府系金融機関は再編（5 機関が 1 つの新政策金融機関に統合、2 機関が民営化、1 機関が廃止＝地方移管）される。

改革の具体的な制度設計については、いくつかの問題点が指摘されている。本稿は、政策金融改革の法案審議に先立って、政策金融改革の経緯と内容、再編によって誕生する新政策金融機関の課題、地方移管や民営化をめぐる論点などを整理する。

財政金融課

こいけ たくじ
(小池 拓自)

調査と情報

第 560 号

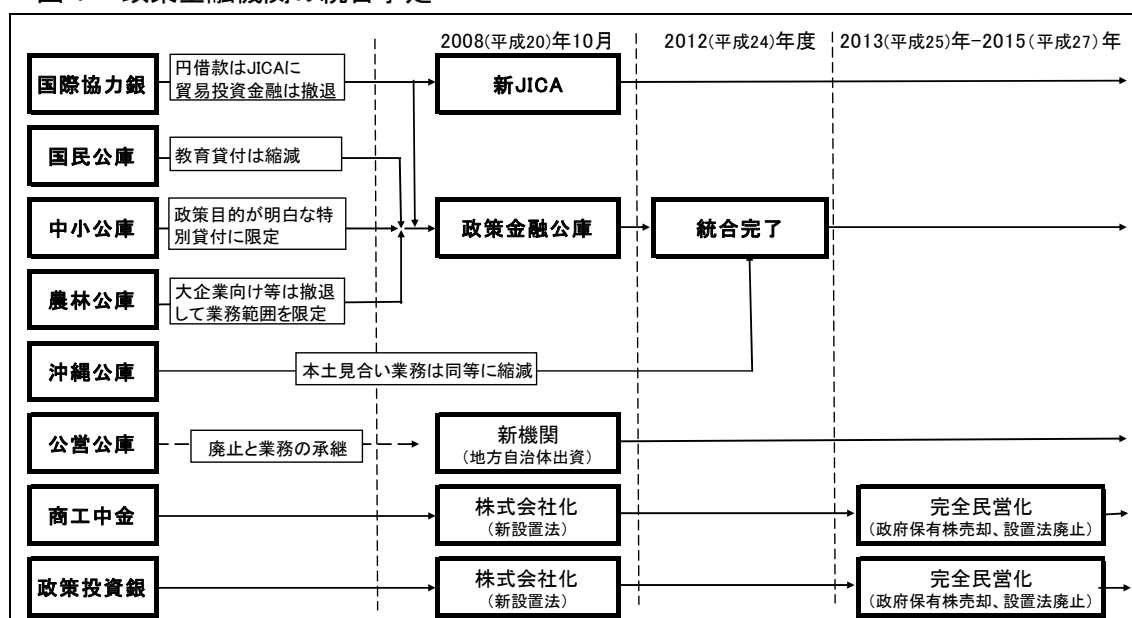
はじめに

第164回国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号。以下「行革推進法」という。)は、特別会計改革、総人件費改革などとともに、政策金融改革を、行政改革の重点分野と定め、改革の基本的な方針を打ち出している。政策金融改革については、① 政策金融機能の大幅な絞り込み、② 貸付残高の対GDP比率の半減、③ 政策金融機関の1機関への統廃合などが定められている。

この法律に基づき、国民生活金融公庫(「国民公庫」)、農林漁業金融公庫(「農林公庫」)、中小企業金融公庫(「中小公庫」)、沖縄振興開発金融公庫(「沖縄公庫」)、国際協力銀行(「国際協力銀」)の5機関の組織と機能が再編成される。政策金融の機能を担う新政策金融機関(新機関の名称は「日本政策金融公庫」(「政策金融公庫」と報道されている。))の設立は、平成20年10月の予定である(図1、沖縄公庫の統合は平成24年の予定)。一方、商工組合中央金庫(「商工中金」)と日本政策投資銀行(「政策投資銀」)は、完全民営化され、公営企業金融公庫(「公営公庫」)は廃止される。なお、国際協力銀の政府開発援助に係る機能(円借款)は、独立行政法人国際協力機構(「JICA」)に移管される。

行革推進法の制定を受けて、政府の政策金融改革推進本部と行政改革推進本部は合同で、「政策金融改革に係る制度設計¹⁾(以下「制度設計」とする。)を決定した(平成18年6月27日)。「制度設計」を踏まえて、新政策金融機関の設立など政府系金融機関を再編する法案は、第166回国会に提出される予定である。法案の骨子は、内閣府に設置された「行政減量・効率化有識者会議」に報告されている(平成18年12月22日)²⁾。本稿は、政策金融公庫の設立、2機関の民営化ならびに公営公庫の地方移管について、その論点と課題を整理する。

図1 政策金融機関の統合予定



(出典) 筆者作成

¹⁾ 政策金融改革推進本部・行政改革推進本部「政策金融改革に係る制度設計」2006.6.27,首相官邸HP, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/060627honbun_1.pdf>
²⁾ 「行政減量・効率化有識者会議(第24回)議事次第」2006.12.22,行政改革推進本部事務局HP, <<http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/dai24/giji.pdf>>

I 政策金融改革の経緯³

1 政策金融改革の位置づけ

住宅、社会資本整備、中小企業育成、地域開発、農林漁業保護などの分野において、民間金融機関の対応が困難な資金(低利・長期・固定)を供給するため、政府系金融機関は設立された。平成13年度までは、財政投融资(以下「財投」とする。)制度によって、郵便貯金や公的年金の資金は、原則として全額、旧大蔵省資金運用部に集められ、これが政府系金融機関の主な資金源となった。この仕組みは、戦後の復興期や高度成長期には、政策課題の実現に大きな役割を果たしてきた。同時に、社会的、経済的環境の激変時(貸し渋り、地震災害、原油高騰など)には、政府系金融機関は、緊急の融資や保証枠を設けて、金融面でのセーフティネットの役割を果たしてきた。

一方で、日本の政策金融は、諸外国と比較して規模が大きい点、直接融資に偏っている点、複数の政府系金融機関に機能の重複がある点などが問題視されてきた。金融諸制度が自由化される中で、過大な公的金融は、民業を圧迫して、資本市場の効率性や経済の活性化を阻害する弊害も指摘され、経済の成熟に応じた政策金融の見直しが必至となった。

2 政策金融の業務範囲と組織再編

(1) 政策金融改革の発端

平成13年12月、163の特殊法人及び認可法人を合理化する方針が決定された⁴。政府系金融機関では、住宅金融公庫が、その融資業務を縮小し、証券化業務を中心とする独立行政法人となることが決まった。その他の8つの政府系金融機関については、業務範囲、規模、組織などの見直しが必要とされ、その検討を経済財政諮問会議が行うこととなった。

平成14年10月、経済財政諮問会議は、政策金融の担うべき業務を大胆に見直す方針を示した(「政策金融の抜本的改革に関する基本方針⁵」)。ただし、当時の厳しい金融環境を考慮して、改革の検討と実施は平成17年度以降に先送りされた⁶。

(2) 政策金融が担うべき3つの機能と組織再編

不良債権問題の解決に目処が立ったことから、経済財政諮問会議は、平成17年2月から政策金融改革の議論を再開した。政府系金融機関は、「民」が対応できない機能を担っているとして、必要な機能の選定を慎重に行うべきとの主張もあったが、小泉首相(当時)や竹中経済財政担当相(当時)は、業務を大胆に絞り、組織を抜本的に見直す考えを示した。

様々な議論を踏まえて、経済財政諮問会議は、平成17年11月に「政策金融改革の基本

³ 行革推進法策定までの政策金融改革の経緯の詳細については、拙稿「政策金融改革 -その経緯と今後の課題-」『調査と情報 -ISSUE BRIEF-』534号、2006.4.10を参照。

⁴ 「特殊法人等整理合理化計画」2001.12.1,首相官邸HP, <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/1219tokusyu.html>>

⁵ 「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」2002.10.7, 経済財政諮問会議HP, <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0228/item4.pdf>>

⁶ 「政策金融改革について」2002.12.13, 経済財政諮問会議HP, (平成16年度末までを“不良債権処理集中期間”、平成17年度から19年度までを政策金融機関の見直しの検討及び準備期間、平成20年度を実施時期とする内容) <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0228/item5.pdf>>

方針⁷」を取りまとめた。「従来のような政策金融の役割は基本的には終わった」との認識のもと、政策金融の機能は、① 中小零細企業・個人の資金調達支援、② 国策上重要な海外資源確保や国際競争力確保に不可欠な金融、③ 円借款の3つに絞らむこととされた。

組織については、政策金融が撤退すべき業務を担当する機関は、廃止あるいは民営化することとなった。すなわち、公営公庫は廃止（資本市場等を活用した仕組みに移行）され、政策投資銀と商工中金は、完全民営化（政府出資をゼロ、特別な根拠法を持たない組織）される。政策金融として継続する業務のうち、円借款は、国際協力銀からJICAに移管され⁸、その他の業務を1つの新政策金融機関が実施することになった。

(3) 具体的な業務範囲

政策金融として行う業務は、JICAに移管される円借款と、新政策金融機関が承継する① 政策誘導を目的とする中小企業貸付（現中小公庫の特別貸付）、② 民間が採算上供給困難な零細・中小企業への事業性貸付（現国民公庫）、③ 教育貸付（現国民公庫、所得制限を引き下げて縮減）、④ 超長期・低利の農業・林業・水産業向け貸付（現農林公庫）、⑤ 食品産業向けの10年超の中小企業貸付（現農林公庫）、⑥ 国策上重要な海外資源確保や国際競争力確保に不可欠な国際金融（現国際協力銀）、⑦ 本土見合いの機能と沖縄独自制度（現沖縄公庫）となる。

したがって、①政策投資銀・商工中金・公営公庫の業務範囲、② 通常の中小企業金融（現中小公庫の一般貸付）、③ 民間や奨学金で代替可能な教育貸付（現国民公庫）、④ 食品産業向け大企業・中堅企業貸付（現農林公庫）、⑤ 国策上重要な資源確保・国際競争力確保に必要な金融以外の国際金融（現国際協力銀）の業務から、政策金融は撤退することになる。

3 制度設計と法案骨子

行革推進法は、改革の基本的な考え方と期限を定めたプログラム法であるため、新組織や業務についての具体的な制度設計が、次の課題となった。政策金融改革を担当する政策金融改革推進本部と行政改革推進本部は、平成18年6月27日に、「制度設計」を決定した⁹。法案策定は、関係各省において進められ、第166回国会に提出される予定である。

「制度設計」の内容や法案の準備の状況は、内閣府に設置された「行政減量・効率化有識者会議」に報告され、審議されている。平成18年12月22日には、関係法案の骨子が報告された。「制度設計」と法案骨子の概略は、以下の通りである。

【政策金融公庫】

政策金融公庫は、特殊会社（特別な法律に基づき設置される会社法上の株式会社）となる。政府はその株式を全額保有し、予算は国会の議決事項とされ、決算は国会に提出される。一方、会社法が適用されるため、企業会計原則が適用され、会計監査人による監査の対象となる

⁷ 「政策金融改革の基本方針」2005.11.29.経済財政諮問会議HP、
<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1129/item1.pdf>> 基本方針の概略については、拙稿「政策金融改革の基本方針の概要」『国政の論点』2005.12.12.（事務用資料）にまとめている。

⁸ 内閣官房長官の下に設置された「海外経済協力に関する検討会」は、対外経済戦略を効果的に実施するため、国際協力銀を解体した上で、円借款業務はJICAに、国際金融業務は新政策金融機関に統合する方針（「海外経済協力に関する検討会」報告書 2006.2.28.首相官邸HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/houkoku.pdf>）をまとめた。報告書の内容は、田辺智子「政府開発援助(ODA)立案・実施体制の見直し」『国政の論点』2006.3.14.（事務用資料）にまとめられている。

⁹ 制度設計の全般の概略については、拙稿「政策金融改革の制度設計」『国政の論点』2006.8.10.（事務用資料）にまとめている。

など、ガバナンス(企業統治)が強化される。

法案骨子は、主要施策毎に勘定を区分するとし、特に、国際金融業務については、国際業務勘定を設け、従来の対外呼称(JBIC)を継続するとしている。

【公営公庫】

公営公庫は廃止される。地方公共団体は、共同で資金調達を行う新組織を設立するが、国はその組織に関与しない(ただし、発行済みの政府保証債の借換債については、政府保証を継続)。新組織は、新たな業務にかかる新勘定と、既往の資産・負債の管理を行う旧勘定を持つ。争点となっている 3.4 兆円の債券借換損失引当金¹⁰のうち、2.2 兆円は、新勘定が承継し、残余を旧勘定に帰属させる。なお、基本公営企業健全化基金は新勘定に、利差補てん引当金は旧勘定に全額承継される¹¹。

【商工中金】

商工中金は、政府保有株が処分される移行期間中(5年から7年)、特殊会社とされ、その間に政府出資金のかなりの部分が特別準備金となる。特別準備金は、解散時の返納を定めるものの、新商工中金へ無償で委ねられる。完全民営化後(設置法の廃止と全政府保有株式の売却)も、中小企業向けの金融機能の根幹を維持するため、株主は、中小企業団体と構成員に限定される。

【政策投資銀】

政策投資銀は、政府保有株が処分される移行期間中(5年から7年)、特殊会社とされ、政府保証債の発行と財政融資資金借入を継続する。完全民営化後(設置法の廃止と全政府保有株式の売却)も、地域再生・事業再生・インフラ等への中長期の投融資が主な業務となる。

II 政策金融公庫の設立

1 業務範囲と貸付金の規模

政策金融の業務範囲については、政策金融改革当初の「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」(平成14年10月)においては、「公益性が高く、かつリスク評価が困難な領域に限定する」との原則が掲げられ、「公益性が高くとも、リスク評価が困難でない場合には、政策金融で行う必要はない」、「長期、固定、低利を含め民間ではできない場合であっても、そのみをもって政策金融の存在が正当化されるわけではない」などとされていた。

今般の、政策金融公庫の業務範囲の決定においては、債務者の年収制限による融資範囲の縮小(国民公庫の教育ローン)、政策目的の有無による融資範囲の決定(中小公庫の特別貸付の存続)、企業規模や貸付期間による存続範囲の決定(農林公庫の食品向け融資)などに見られるように、公益性の高さが、業務範囲決定の基準となっている。改革の本旨に照らし、リスク評価の難易度や、金融の方法(直接融資あるいは保証)について、より綿密に検討し、今

¹⁰ 公営公庫は、平均25年の長期固定貸付に対して、10年満期債券による資金調達が中心であるため、調達において借換が必要となる。借換時に金利が上昇していれば、貸付金利との間に逆ザヤが発生する。この金利リスクに備える債券借換損失引当金が、平成元年度に創設され、調達金利の低下による利ざやが、毎年積み立てられている。

¹¹ 公営公庫の貸付金利を調達コストよりも低い利率とするために、基本公営企業健全化基金と利差補てん引当金がある。基本公営企業健全化基金とは、地公体の施行する公営競技(地方競馬、競輪、オートレース及び競艇)から納付された公営競技納付金を原資とする基金(平成18年3月末残高: 8,739億円)である。利差補てん引当金(平成18年3月末残高: 1,787億円)は、国の一般会計からの補給金が平成13年度に廃止された見合いで創設された。

後とも業務範囲の見直しを継続することが求められよう。

貸付残高については、新政策金融機関に統合される 5 機関の合計は、撤退予定の業務を含めて 28.8 兆円(平成 17 年度末)となっている。円借款の JICA への移管(11.4 兆円)、2 機関の民営化(22.4 兆円)、1 機関の廃止(25.2 兆円)によって、「平成 20 年度末の新政策金融機関と沖縄公庫の貸付金残高の合計の国内総生産に対する割合を、平成 16 年度末の政策金融 8 機関の貸出残高合計(91 兆円)の国内総生産に対する割合の 1/2 以下とする」(行革推進法第 4 条)は、既に達成されている。今後、政策金融の対象外とした業務からの速やかな撤退、さらなる業務縮減を行うためには、意味のある新たな数値目標や、実効性のある監視体制が必要との声が上がっている¹²。

2 組織のあり方

国策上重要な海外資源確保や国際競争力確保に不可欠な国際金融業務については、統合後の政策金融公庫においても、独立的な組織とすることを、財界は強く要望していた¹³。財務省は、元々、国際協力銀の解体に反対であり¹⁴、昨年(平成 18 年)12 月の法案骨子の作成段階では、子会社として国際金融部門に法人格を与える案を検討した¹⁵。しかし、「政府系金融を 1 機関とする原則に反する」との強い批判が与党内に広がったことから、結局、制度設計に沿って、勘定の分離と対外呼称の継続の方針に収まった¹⁶。

国内業務については、「制度設計」は、国民一般・中小企業者・農林水産業者などの利用者区分で内部組織を設けて、経理は区分されんとしていた。法案骨子は、「政策上必要な業務の的確な実施と政策の実施に係る責任の明確化の観点から、主要施策毎に勘定区分を行い透明性を確保」としている。このため、旧組織毎の縦割り組織が温存され、各々の勘定が設置される可能性がある。

国際部門の独立性の確保や主要施策毎の勘定の分離によって、5 機関の統合が実質的に進展しないことが懸念されている¹⁷。

3 公益性と採算

統合する 5 機関(中小公庫は融資業務、国際協力銀は国際金融勘定を合算)の平成 17 年度決算によれば、当期利益の合計は 1,301 億円となっている(民間企業仮定損益計算書)。ただし、821 億円の補給金が投じられているため、実質的な利益はさらに小さい。特に、国内業務については、補給金前の当期損益は 317 億円の赤字となっている(表1)。

今般の業務範囲の見直しは、貸出資産の規模と質の両面から収益を大きく圧迫する。規模の縮小は資金収益の絶対額の縮小となる。政策性の高い融資へのシフトは、利鞘の縮小、

¹² 西荻修一「機能の限定、規模縮小厳格に、監視体制に課題」『金融財政』9747 号,2006.5.18,pp.2-7.

¹³ 例えば、奥田経団連会長(当時)は、経済財政諮問会議民間議員として、制度設計の決定にあたって、「JBICブランドの維持と対外的に代表できる責任者の 2 つの点について、うまく処理していただきたい。」と述べている(平成 18 年 6 月 22 日経済財政諮問会議)。経済財政諮問会議HP<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0622/shimon-s.pdf>>

¹⁴ 「「国際協力銀行を死守せよ」抵抗する財務官僚」『Verdad』128 号,2005.12,pp.14-16.;草野厚「小泉首相よ、財務省に屈するのか 伏魔殿・国際協力銀行解体阻止に蠢く官僚たち」『諸君』38 巻 3 号,2006.3,pp. 154-166

¹⁵ 「政府系金融改革に暗雲」『日本経済新聞』2006.12.3.;「政府系金融機関で対立再燃 来年の通常国会に法案」『日本経済新聞』2006.12.14.

¹⁶ 「政府系金融機関で対立再燃 来年の通常国会に法案」『日本経済新聞』2006.12.14.

¹⁷ 「社説 政府系金融 新制度の設計には疑問が残る」『読売新聞』2006.7.24.

貸倒れリスクの増大、小口化による業務コストの拡大などによって、採算と貸出資産の質を悪化させる可能性が高い。

「制度設計」は、「財政支援については、収支差補給の形になっているものはこれを見直すこととし、事業毎に政策コストを把握して、必要な場合に限り支援を行う仕組みとすることを基本とする」としているが、公益性と採算の両立は極めて困難な課題となろう。

日本経済研究センターは、業務範囲の縮小によって貸付残高が27%減少するとの仮定の下、平成12年度から平成16年度の決算の平均から、政策金融公庫の損益を試算している。この試算は、補給金投入後においても、政策金融公庫が赤字決算となることを示し、営業経費の大幅な削減の必要性を指摘している¹⁸。効率化を着実に進めるためには、組織、店舗網及び人員の合理化について、数値目標を設定することも一つの選択肢となろう¹⁹。

表1 統合5機関の業績(民間企業仮定、平成17年度) (単位:億円・%)

	国民公庫	中小公庫	農林公庫	沖縄公庫	国内業務計	国際協力銀	合計
業務粗利益	1,158	493	-101	52	1,603	1,005	2,607
資金利益	1,178	501	-104	55	1,630	930	2,560
その他業務収益	-20	-8	3	-3	-27	74	47
営業経費(△)	657	273	243	42	1,216	141	1,357
業務純益 (貸倒引当金等繰入前)	501	220	-344	10	387	863	1,250
その他経常損益	-427	-283	-55	-9	-774	-89	-864
不良債権処理	-427	-283	-55	-9	-774	-91	-865
その他	0	0	0	-0	-0	1	1
経常利益(補給金前)	74	-63	-399	1	-387	774	386
特別損益	4	1	16	50	70	23	93
当期純利益(補給金前)	78	-62	-384	51	-317	797	480
補給金等	55	336	378	53	821	0	821
当期純利益(補給金後)	133	273	-6	103	504	797	1,301
貸付金残高	89,636	69,817	31,010	12,618	203,081	80,800	283,881
粗利鞘	1.3%	0.7%	-0.3%	0.4%	0.8%	1.2%	0.9%
営業経费率	0.7%	0.4%	0.8%	0.3%	0.6%	0.2%	0.5%
貸倒引当比率	0.5%	0.4%	0.2%	0.1%	0.4%	0.1%	0.3%
純利鞘	0.1%	-0.1%	-1.3%	0.0%	-0.2%	0.9%	0.1%
不良債権比率	9.1%	13.7%	6.1%	8.5%	10.2%	3.8%	8.2%

(注1) 中小公庫は融資業務の数値、国際協力銀は国際金融勘定の数値を利用

(注2) 粗利鞘=資金利益÷貸付金残高、営業経费率=営業経費÷貸付金残高、
貸倒引当率=不良債権処理÷貸付金残高、純利鞘=粗利鞘-営業経费率-貸倒引当比率

(注3) 不良債権比率=金融再生法上のリスク管理債権÷開示債権合計

(出典) 各機関のディスクロージャー資料と行政コスト計算書に掲載された民間企業仮定損益計算書及び貸借対照表から作成

¹⁸ 須江美和ほか「政府系金融機関の改革の検証」『政府系金融機関と量的緩和解除の影響』日本経済研究センター、2006、pp.1-87。

¹⁹ 丹羽由夏「政策金融改革(4) 統合される5政府系金融機関」『金融市場』186号、2006.5、pp.16-20.;「政府系金融の合理化徹底を」『金融財政』9759号、2006.7.6、p.5。

Ⅲ 公営公庫の廃止とその後継組織²⁰

1 後継組織設立の可否と業務範囲

行革推進法は、公営公庫を平成 20 年度に廃止し、資本市場からの資金調達などを活用する仕組みに移行することを定めているが、地方公共団体による新組織の設立を定めているわけではない。竹中総務大臣(当時)の私的懇談会「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」の報告書においては、公営公庫の承継法人は経過措置の業務(既存債権の管理)を行うものとして、将来の資金調達については、小規模自治体等、単独での地方債発行が困難な自治体が、地域単位で共同地方債を発行する制度などを導入することを提唱していた²¹。一方、地方公共団体は、現公営公庫の業務をそのまま引き継ぎ、さらに新組織の貸付対象を、「住民生活に不可欠な社会資本整備」へと拡大することを求めた²²。

「制度設計」においては、地方公共団体の意向が尊重され、新組織の設立が明示された。

「法案骨子」においては、新組織は、新たな業務にかかる新勘定と、既往の資産・負債の管理を行う旧勘定を持つ組織とされている。業務範囲は明らかではないが、報道によれば、現公営公庫よりも絞り込みが行われ、事業規模が縮減される方針とされている²³。

公営公庫の貸出先の公営企業の経営状態は必ずしも良くないこと、臨時地方道整備事業など普通会計への貸出の比率が高くなっていることなどから、公営公庫の潤沢な資金が地方公共団体のモラルハザードを誘発しているとの懸念が指摘されていた。新制度の下では、政府保証がなくなることで、資金調達コストが上昇(貸出利率が上昇)すると予想される。公営公庫の後継機関の設置の是非とその業務範囲は、地方財政制度改革の一環として議論されるべきであろう²⁴。

2 多額の引当金と新旧勘定の分離

公営公庫は、合計 3.7 兆円の基金や引当金(基本公営企業健全化基金、利差補てん引当金、債券借換損失引当金)を積み立て、低利貸付の原資としている。地方六団体は、これらの財務基盤は、地方公共団体の負担によって形成されたとして、新機構がこれらを全額承継することを主張している。宮脇淳北海道大学教授は、地域経済への悪影響を懸念する立場から、公営公庫の引当金を新組織に移管することは当然としている²⁵。

一方、富田俊基中央大学教授や土居丈朗慶応大学助教授は、引当金が地方に移管されることは、市場経済と民主主義に反するとして、原則として国に返還されるべきとしている²⁶。

²⁰ 公営公庫の廃止に関する論点の詳細は、拙稿「公営企業金融公庫の廃止」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』556号、2006.12.12.を参照。

²¹ 「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会 報告書」2006.7.3.総務省HP、
<http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/pdf/060703_1.pdf>

²² 公営企業金融公庫改革小委員会「公営企業金融公庫廃止後の新たな仕組みについて 制度設計骨子案」『地方財政』45 巻 10 号、2006.10、pp.296-299。

²³ 「公営公庫引き継ぐ新組織 地方向け融資縮小義務」『日本経済新聞』2007.1.5。

²⁴ 丹羽由夏「政策金融改革(2) 公営企業金融公庫と地方財政」『金融市場』184 号、2006.3、pp.31-34。

²⁵ 宮脇淳「政策金融改革と地域経済」『都市問題』97 巻 7 号、2006.7、pp.4-7。同教授は、地公体の債務清算などに、これらの資金を活用することも提案している(宮脇淳「負債管理と自治体の責任-夕張市の事例をふまえて-」『地方財務』625 号、2006.7、pp.2-9)。

²⁶ 富田俊基「政府出資の行方に注目しよう」『金融財政事情』57 巻 26 号、2006.7.10、p.3.;土居丈朗「公営公庫 2.7 兆円

法案の骨子によれば、新機関には新勘定と旧勘定が設けられる。基本公営企業健全化基金は新勘定に、利差補てん引当金は旧勘定に全額承継される。争点となっている 3.4 兆円の債券借換損失引当金について、新勘定が 2.2 兆円を、旧勘定は残余を継承する。

この方式が法制化されれば、勘定が分離されてはいるものの、公営公庫の持つ 3.7 兆円の基金や引当金は、全額、新機関に移管されることになる。債券借換損失引当金が、既存債権の金利リスクの見合った積立金であることを考えれば、2/3 の資金が新勘定に移管される理由は見出し難い。後継組織が、新旧勘定を分離して、基金や引当金の継承することの妥当性や、その配分の考え方について、明解な説明が求められよう²⁷。

IV 政策投資銀と商工中金の民営化

1 移行期間のあり方

民営化する 2 機関は、政府保有の株式が全て売却されるまでの間(5-7 年)、新たな設置法による特殊会社となる。新しい設置法は、政府関与を現在よりも縮小する方針とされるものの、政府出資の存在に加えて、政府が 2 機関を、直接的に監督する根拠となるであろう。中でも、政策投資銀については、移行期間において、政府保証債の発行や財政融資資金の借入が継続される。

郵政民営化によって誕生する、ゆうちょ銀行が、発足当初から、会社法上の一般会社となって、銀行法に従った上で、受け入れる預金への政府保証が廃止されることと比較して、2 機関の民営化プロセスは大きく異なる²⁸。最終的には、一般会社への転換が予定されているものの、長い移行期間を設定し、その間は特殊会社とする方針であり、改革姿勢が後退しているとの批判がある²⁹。

2 業務のあり方と株式の扱い

平成 20 年度の株式会社化、その 5-7 年後の完全民営化の後においても、商工中金は中小企業向けの金融機能の根幹を、政策投資銀は長期の事業資金に係る投融資機能を、それぞれ維持するとされている。また、金融不安などの危機対応の業務の実施が義務付けられる(一般の民間金融機関は、自らの判断で決定)。

これらの機能を維持するために、商工中金や政策投資銀の融資活用を、別な法律に盛り込むことで、政府の関与が残る可能性が指摘されている³⁰。完全民営化される 2 機関の最大の課題は、政府の後ろ盾を要しない、自立したビジネスモデルの確立であろう³¹。民営

は国民に返還を『週刊東洋経済』6050号,2006.11.11,p.9.

²⁷ 「社説 公営公庫廃止 引当金は国に返還が原則だ」『毎日新聞』2006.11.29.

²⁸ 郵政民営化の場合、竹中郵政民営化大臣(当時)の意向(信用が重要な金融業においては、特殊会社形態や政府保証商品の混在は、「暗黙の政府保証」を想起させ、民営化形態として不適切、竹中平蔵『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社,2006,pp175-180.) が強く反映され、ゆうちょ銀行とかんぽ生命保険の2社は、民営化時点で一般会社となる。現会社の旧貯金と旧保険契約は別法人である郵便貯金・簡易生命保険管理機構に移管される。

²⁹ 「「小泉人脈大ページ」が霞が関で始まった「骨太方針」は官僚主導に郵政公社や政策金融改革も骨抜き」『Themis』165号,2006.7,pp. 10-13.;「政投銀 商工中金 銀行法適用先送りへ 民営化後も政府関与」『日本経済新聞』2006.12.13,夕刊.

³⁰ 「政府系金融改革「霞ヶ関の悪巧み」統合しても天下れる仕掛け」『選択』378号, 2006.8,pp.72-73.

³¹ 丹羽由夏「政策金融改革(3) 民営化される日本政策投資銀行と商工組合中央金庫」『金融市場』185号,

化されれば、資金調達コストは上昇し、法人税の納付義務が生じる。民間金融機関との対等な条件下で、新しい存在価値を見出すことが求められることになる。

株式処理については、2 機関の基本的な金融機能を維持するために、「株式等の処分方法について、必要な措置を講じる」（政策投資銀行）、「株主資格の制限その他必要な制度を措置する」（商工中金）、「株主構成を中小企業団体及びその構成員に限定する」（商工中金）とされている。この株主資格制限によって、商工中金は非上場との見方が強くなっている。

株式を公開・上場することが、ガバナンスの強化に有効であり、国の保有する株式を高く売却する上でも重要な手段であることを考えれば、このような株式・株主の規制は、「完全民営化」の主旨³²を損なうおそれがある。

3 政府出資の準備金化（商工中金）

中小企業向け金融の機能維持を目的として、商工中金への政府出資（平成 17 年度末、4,054 億円）について、「既存の民間出資者に不当な利益移転が生じないように手当てを行った上で、政府出資のかなりの部分を準備金化する」とされている。この準備金は、特別準備金とされ、自己資本比率算定上の基本的項目（Tier I）に算入され、解散時には、国庫に納付される。法案骨子は、民間出資者への「不当な」利益移転とはならないとしている。

商工中金には、政府と組合員による出資金（平成 17 年度末、5,198 億円）以外に、組合員出資金（平成 17 年度末、1,144 億円）を上回る利益剰余金（平成 17 年度末、1,400 億円）が存在する。利益剰余金は、出資組合員への配当金（平成 17 年度は年 3%）を支払った上で、過去から積み立てられてきたものである。したがって、この利益剰余金は、大部分が国に帰属すべきものである。政府出資の準備金化の是非とその金額決定に加えて、この利益剰余金の扱いも、今後の議論の対象となろう。

民間銀行への公的資金投入においては、政府は優先株や劣後債を引き受け、優先配当や高い利子を受け取り、銀行経営に様々な指導を行った。商工中金への特別準備金の供与は、配当も議決権もない無償の資金供与であり、経済的な利益と見るべきであろう。商工中金については、非上場化による株主制限と、多額の政府出資金が特別準備金として無償で提供される点から、「完全民営化」が骨抜きとなっているとの批判が浴びせられている³³。

おわりに

政策金融改革は、郵政改革に続く「改革の二の丸」と位置づけられ、大胆な改革が志向された。政策金融の担うべき機能の大幅な絞り込みと抜本的な組織再編（1機関への統合、2機関民営化、1機関の廃止）は、行政官庁の縦割り慣行を打破した改革とされる³⁴。

民間銀行の「貸し渋り」の記憶が鮮明であるため、中小企業をはじめとした融資を受ける側や、公的金融への依存度が高い地方経済界からは、弱者切捨てとなるとの懸念が表明

2006.4, pp.18-22.

³² 元々、経済産業省は、設立根拠法や政府出資の維持を主張しており、行政推進法の策定時点においては、「完全民営化」を「完全に民営化」と修正して、政府の関与を残そうとした。しかし、小泉首相（当時）の強い指示によって、「完全民営化」で決着した（平成 18 年第 4 回経済財政諮問会議、2006.2.23.）。

³³ 「株主資格制限の怪」『金融財政』9782 号、2006.10.16, p.9.; 「商工中金、国関与で存続 統廃合案骨子完全民営化骨抜き」『産経新聞』2006.12.23.

³⁴ 「私見 どうする統廃合 政府系金融機関の見直し(下)池尾和人氏」『毎日新聞』2005.10.29.

されてきた³⁵。政策金融機関を所管する官庁は、政策実行の有力な手段となる政策金融の必要性を強く主張し、所管官庁の権限や天下り先を温存する動きを続けた³⁶。

政策金融改革が債務者や債権者に過大な負担を生じさせ、金融が機能不全に陥らないために、行革推進法には、いくつかの移行措置³⁷が盛り込まれている。その後の「制度設計」や「法案骨子」において、これらの措置を具体化する段階で、官僚によって、改革が骨抜きにされたとの指摘は少なくない³⁸。草野厚慶応大学教授は、官僚による改革の骨抜きを防止するため、監視を強化することを求めている³⁹。竹中前総務相は、政策金融改革の行方は、構造改革の試金石としている⁴⁰。

最後に主な論点をまとめると次のようになる。

第一に、5 機関が統合して誕生する政策金融公庫については、① 公的金融が真に担うべき範囲を適格に実施すること、② それ以外の業務の見直しを継続すること、③ 実質的な組織統合によって、業務の効率性を高めることが必要となろう。

第二に、公営公庫の廃止については、「看板の架け替え」懸念を払拭するために、① 後継組織設立の必要性、② 普通会計への資金供給の是非など貸付の範囲の決定、③ 多額の引当金の帰属などについて、徹底的に議論することが必要である。新しい仕組みが、地方の自立と地方財政の健全化を促すことが求められている。

第三に、政策投資銀と商工中金の「完全民営化」をめぐることは、① 移行期に新たな設置法が残ること、② 移行期に政策投資銀が政府保証債の発行を継続すること、③ 商工中金の株主が制限されること、④ 商工中金への政府出資が特別準備金化されることなどの必要性が吟味されなければなるまい。

郵政民営化(平成 19 年 10 月から)、財投債引受けの 3 省合意⁴¹の終了(平成 19 年度末)、政策金融機関の再編(平成 20 年度から)は、日本の公的金融を大きく変貌させる。日本経済の活性化に資するような制度が、国会の審議と国民の理解の下に設計され、それに基づく改革が、円滑かつ着実に実行されることが期待される。

³⁵ 例えば、北沢栄「政策金融改革で中小企業を切り捨てるな」『エコノミスト』3779 号, 2005.9.13, pp.74-75.; 「政府系機関統合、67%が否定的 日商」『金融財政』9698 号, 2005.10.20, pp.10-12.; 「私見 どうする統廃合 政府系金融機関の見直し(中)坂戸誠一氏」『毎日新聞』2005.10.28.; 「日商会頭が苦言」『産経新聞』2005.11.18.等。

³⁶ 「揺らぐ政府系金融 骨抜きの現場(上) 統廃合覆す「天下り」執念」『東京新聞』2006.12.6.; 「揺らぐ政府系金融 骨抜きの現場(中) 民営化めぐり文言争い」『東京新聞』2006.12.7.; 「揺らぐ政府系金融 骨抜きの現場(下) 権限と縄張りそのまま」『東京新聞』2006.12.8.

³⁷ 「現政府系金融機関の利用者や債券所有者の利益が不当に侵害されない」、「内外の金融秩序の混乱時等に対処する金融の担い手として、完全民営化する2機関を明記」、「公営企業金融公庫の新しい仕組みへの移行のために、政府が必要な財政的基盤を確保するための措置を講ずる」、「民営化 2 機関の現機能の維持」等。

³⁸ 経済財政諮問会議(第 29 回, 平成 18 年 12 月 14 日)において、民間議員は、法案策定にあたり、改革の後退を防止すべきとして、多くの問題点を指摘したが、所管大臣は、行改推進法と「制度設計」に沿った検討を行っているとして、民間議員の発言に強く反論した(「「官邸主導」を骨抜きにする霞ヶ関」『選択』382 号, 2006.12, pp.56-57.; 「骨抜きにされる「政府系金融」改革 官僚になめ切られる安倍」『選択』383 号, 2007.1, pp.56-57.)

³⁹ 「政策金融改革監視怠るな 政治の指導力重要 官僚の権益拡大、封じ込め」草野厚『日本経済新聞』2007.1.16.

⁴⁰ 「「改革の配当」テコに飛躍 後戻りを許すな 政策金融改革が試金石に」竹中平蔵『日本経済新聞』2007.1.5.

⁴¹ 財政投融资が長期資金を供給しているため、財投改革において、平成 13 年度から 19 年度までの 7 年間について、郵貯資金ならびに年金資金が財投債の引受けを行うことを、当時の大蔵省、郵政省、厚生省の間で合意したものの。